

BURGOS LEJONAGOITIA, Guillermo, *Gobernar las Indias. Venalidad y méritos en la provisión de cargos americanos, 1701-1746*, Almería, Universidad de Almería, 2015, 490 págs.

No cabe duda de la importancia que en los últimos años ha cobrado la venalidad de oficios y honores en el ámbito historiográfico hispano. En su momento, los trabajos pioneros de Francisco Tomás y Valiente y Antonio Domínguez Ortiz abrieron una veta que en los últimos años nos está permitiendo conocer en mayor profundidad el alcance de una práctica, la venal, que para el caso de la Monarquía Hispánica no presentaba la misma tradición de estudios y monografías que otros ámbitos como el francés. Uno de los espacios que ha concentrado especial atención en el análisis de la venalidad en los territorios hispanos durante el Antiguo Régimen han sido las Indias. Al respecto cabe destacar los trabajos de Tomás y Valiente y John H. Parry, línea posteriormente continuada por Burkholder y Chandler con su monografía sobre el personal de las audiencias americanas, Michel Bertrand con su libro sobre la venta de oficios en Nueva España, o Ángel Sanz Tapia, con una abundante producción sobre la venta de todo tipo de oficios, políticos, militares, honores y títulos en época de Carlos II. Una de las últimas aportaciones en este sentido fue realizada por Francisco Andújar, cuya obra sobre la venta masiva de oficios y honores llevada a cabo durante la Guerra de Sucesión, dedica una parte importante de la misma a la almoneda de cargos, magistraturas y honores en territorio indiano, dirigidos a engrosar las arcas reales y hacer frente a las necesidades impuestas por la guerra.

No obedece a la causalidad que el libro aquí reseñado sea fruto de una tesis recientemente defendida por Guillermo Burgos, integrante de un grupo de jóvenes y prometedores investigadores vinculados a varios proyectos de investigación sobre venalidad en la España del Antiguo Régimen, dirigidos por el propio Francisco Andújar. En él encontramos un concienzudo y documentado trabajo de investigación cuyo objetivo es destacar la importancia que revistió la venalidad en la provisión de oficios indianos en época de Felipe V. El autor va más allá del análisis de la venalidad, ya que estudia a fondo los mecanismos de provisión de los oficios americanos y la gestión del mérito, prestando atención a dos elementos esenciales: por un lado, el análisis del proceso administrativo, a partir de la distinción entre la vía ejecutiva y la consultiva, dependiente del Consejo y la Cámara de Indias; por otro, la clara vinculación entre la primera y el desarrollo de los procesos venales en la concesión de estos oficios. Para ello, el autor divide su libro en dos partes bien diferenciadas.

En la primera aborda las instituciones y actores en la provisión de cargos americanos, desde una perspectiva esencialmente institucional, lo cual nos permite entender mucho mejor el funcionamiento del Consejo y la Cámara de Indias en lo concerniente al nombramiento de oficios. En una primera parte repasa la evolución de las competencias del Consejo desde su fundación hasta fines del

siglo XVII, período en el que se consolida la planta institucional del órgano y en el que, bajo el reinado de Carlos II, se registra un importante repunte de la venalidad, especialmente en 1678, fecha a partir de la cual la Corona se hizo con el control de la provisión de oficios venales en Indias, que hasta entonces habían estado en manos de unas autoridades locales. Las primeras páginas de este estudio permiten constatar que el fenómeno venal no era algo nuevo y que la administración borbónica iba a asentar su aparato de ventas de oficios en Indias sobre unas bases previas y sólidas. El autor sitúa adecuadamente dicho entramado en el contexto de las principales reformas que en época de Felipe V afectaron al Consejo y a la Cámara en su planta y atribuciones, y el modo en que influyeron en los procedimientos de provisión de cargos indianos. Reformas como la de 1701 o la de 1721 tocaron de lleno a ambos órganos, con anulaciones y refundaciones de la Cámara, cambios en la planta del Consejo, varios reajustes en el número de consejeros y, lo más importante, una evidente pérdida de competencias, que según el autor no tuvo que ver con el posicionamiento austracista de los consejeros —tesis de Gildas Bernard—, sino con el amplio proceso de reformas y cambios emprendidos por Orry y Macanaz sobre todos los órganos de la administración central. La creación de la Secretaría de Indias y la de Guerra y Marina ponían de manifiesto el debilitamiento del modelo polisinodial, la consolidación del nuevo sistema de Secretarías de Estado y del Despacho y el fortalecimiento del poder ejecutivo del rey frente a la vía consultiva.

Ahora bien, a pesar de este proceso de reducción de competencias, Guillermo Burgos considera que los consejeros y camaristas de Indias preservaron su protagonismo en el nombramiento de cargos americanos, porque muchos de ellos continuaron proveyéndose por consulta. Realiza un completo estudio prosopográfico de aquellos que llegaron al Consejo y a la Cámara de Indias, su perfil socio-profesional, sus cursus honorum y el papel que ejercieron en los nombramientos de oficios. Su análisis parte de un primer y decisivo factor de diferenciación en el modo en que unos y otros se incorporaron a la institución. Si la vía ejecutiva fue el procedimiento de acceso de los 43 consejeros de capa y espada, la consultiva afectó a casi la mitad de los 55 nombramientos de consejeros togados, cuyo perfil era, en su mayoría, el típico de la carrera judicial y administrativa del Antiguo Régimen. La prosopografía de los miembros del Consejo aporta también datos interesantes sobre su procedencia geográfica, experiencia en la administración indiana, la evidente inflación de consejeros en el período analizado y el elevado nivel de absentismo entre un cuerpo de magistrados para los que el ascenso al honor de camarista constituía el colofón a su carrera. Resulta revelador constatar que al menos 15 consejeros que accedieron por vía de decreto, lo hicieron mediante compra, en el contexto de la gran campaña venal producida durante la Guerra de Sucesión. Este dato pone de manifiesto que la venalidad, en contra de lo tradicionalmente afirmado, afectó también a las plazas más prestigiadas del régimen polisinodial.

La segunda parte del libro es, sin duda, la más importante, tanto por su extensión, como por contener el verdadero grueso de la investigación de Guillermo Burgos. Comienza con un estudio sobre las circunstancias en que se desarrollaron los nombramientos, tanto de los cargos de provisión real, como de los que dependían de las autoridades locales. Sobre éstos últimos existió todo un mercado público y privado de oficios cuyo procedimiento administrativo es diseccionado, lo cual es de agradecer para cualquier lector que se acerque al fenómeno de la venalidad, ya que la historiografía apenas había prestado atención al proceso, desde el momento de la venta, pregón, puja y subasta, pasando por la presentación de fianzas, el despacho del oficio y la confirmación real. La tipología de los cargos y honores provistos y vendidos por las autoridades locales fue muy variada: personal subordinado del ejército, concesión de facultades puntuales, algunas alcaldías mayores y corregimientos, así como cargos en régimen de interinato, una de las facultades más apetecibles para las autoridades locales. Al respecto, resulta interesante comprobar cómo las renunciaciones de oficios escondían en realidad mecanismos de venta privada que, por supuesto, siempre se presentaban formalmente como una renuncia.

El capítulo quinto es especialmente interesante desde el punto de vista institucional y de la praxis administrativa del Antiguo Régimen. Primero, porque el autor establece una clara diferencia entre la vía consultiva, que supuso el 33,7% de los nombramientos bajo el reinado de Felipe V —1.008 cargos—, y la ejecutiva, claramente preponderante, con un 66,3% de las provisiones —1.982, prácticamente el doble—. Segundo, porque aborda algo que hasta entonces había sido poco estudiado: el procedimiento de resolución de los nombramientos provistos por vía de consulta desde el Consejo de Indias. Aquél era especialmente complejo y dependía de aspectos como el problema de la distancia con las posesiones americanas y el desconocimiento de la situación de vacancia de cargos de duración temporal, la existencia de aspirantes dispuestos a presentar sus memoriales de servicios o el papel ejercido por los secretarios del Consejo, a quienes el autor considera, acertadamente, “gestores del mérito por excelencia”. La ausencia de datos sobre el modo en que se elaboraron las ternas complica para el investigador el conocimiento de un procedimiento que se vio fuertemente influenciado por las distintas coyunturas políticas acaecidas desde 1700, el protagonismo ejercido por secretarios como el marqués de Mejorada o José Grimaldo, así como la creación de las figuras ministeriales propias para Indias. El estudio de la práctica consultiva evidencia que ésta pasó por un proceso de fiscalización previo a la toma de resoluciones, en las que el papel del Secretario del Despacho de Indias debió de ser determinante. No obstante, las cifras ponen de manifiesto que el Consejo continuó conservando su papel decisorio en la provisión de cargos americanos por vía de consulta, ya que casi el 60% de los emitidos figuraban en primer lugar en la terna, y un 86,6% aparecían en ella.

Ahora bien, fue la vía ejecutiva, en palabras de Guillermo Burgos, el verdadero “camino de la venalidad” frente a la consultiva. Al respecto, los datos que aporta son más que reveladores: el 91,6% de las provisiones por decreto fueron venales, mientras que el 86% de las realizadas mediante consultas del Consejo de Indias se realizaron por méritos. Es clara, pues, la vinculación e identificación directa entre la vía ejecutiva y la venalidad de oficios en indias bajo Felipe V, que pasó por tres grandes períodos: el comprendido entre 1701 y 1717, presidido por el gran ciclo de ventas impuesto por las necesidades de la Guerra de Sucesión; el período de 1717 a 1726, con cambios institucionales en el sistema de provisión de oficios, que hacen que el Consejo de Indias permanezca marginado e incluso desinformado de las operaciones de ventas de cargos en América —destacan casos espectaculares como el del “traficante” de oficios Manuel Porres—; y la etapa de 1726 a 1746, marcada por la llegada de José Patiño a la Secretaría de Indias y de Hacienda, cuando se establece un verdadero sistema de venalidad institucionalizada y se registra un incremento considerable de las ventas por vía ejecutiva —de más del 70%— que ponen de manifiesto el modo en que la venalidad ya ha dejado de ser un medio extraordinario, para convertirse en un recurso ordinario de obtención de ingresos. El sistema venal alcanzará su apogeo con motivo de la situación de crisis financiera acaecida en 1739, con todas las rentas de la Corona empeñadas y la Hacienda al borde del colapso. Es entonces cuando se crea una Junta específica, controlada por el cardenal Molina y dedicada expresamente a dirigir una gran campaña de ventas de oficios en España e Indias.

Es en el capítulo sexto donde el autor despliega un arduo trabajo de cuantificación y análisis sobre fuentes primarias. A la hora de abordar la práctica de la provisión real de cargos en América durante el reinado de Felipe V, establece de nuevo una división clara entre los cargos que fueron provistos por vía de consulta y los que se emitieron por decreto. De las 1.008 provisiones, un 34% fueron plazas de gobierno y un 21% magistraturas de justicia, mientras que el resto constituyeron plazas de oficiales de hacienda y gobierno político-militar, la mayoría concedidas en régimen de posesión. A pesar de que, como ya se ha destacado, la venalidad se desarrolló fundamentalmente por vía ejecutiva, el Consejo y la Cámara también tuvieron capacidad de decisión sobre un porcentaje de plazas venales, cuya venta alcanzó casi los 2.900.000 reales de vellón —estimación a la baja—. No obstante, esta cifra queda muy lejos de los 117 millones de reales de vellón que el autor calcula —también a la baja— pudo ingresar la Corona gracias a las ventas de oficios indianos concedidos por decreto. El esfuerzo de cuantificación y clasificación de las tipologías de oficios vendidos por la vía ejecutiva, y de las diferentes coyunturas de precios, evidencia que la vía reservada fue el ámbito de la venalidad por excelencia. Ésta afectó en su mayor parte a los cargos de gobierno, cuya cotización fue en ascenso durante todo el reinado, especialmente en los enclaves y rutas de mayor importancia

económica, constituyendo el mayor porcentaje de ingresos —casi el 50%—, aunque menor en valor relativo. Las magistraturas de las Reales Audiencias representaron el 12% de los ingresos y alcanzaron los mayores niveles de cotización, con precios superiores a los 150.000 reales, aunque con una enorme variabilidad, que presentaba en la cúspide los oficios de las Audiencias del Perú y México. A aquellas les siguieron los cargos de Hacienda, cuyo precio medio superó los 100.000 reales, pero con grandes diferencias, dependiendo de si eran oficios de tribunales de cuentas, con elevada revalorización, o de Cajas Reales, con subidas, en general, muy discretas. Por otro lado, destacaron cargos cuya cotización alcanzaría niveles espectaculares, como fue el caso de las presidencias de Audiencias, convertidas en verdaderas inversiones de lujo.

Una parte que nos parece de especial interés en la monografía de Guillermo Burgos es aquella en la que trata de dar respuesta a un problema que ha sido soslayado por la historiografía y que, a nuestro juicio, reviste gran relevancia: el modo en que los empleos comprados fueron amortizados. La cuestión es complicada, ya que han de tomarse en cuenta múltiples factores, como el salario percibido por el oficio, su carga honorífica y sus competencias políticas, administrativas y financieras. Como bien destaca el autor, las expectativas de amortización a través del sueldo debieron verse alteradas por la importante subida de los precios de los cargos americanos, muy especialmente en México, donde más del doble de las provisiones venales no pudieron ser amortizadas con el salario. Por ello, muchos de los que invirtieron grandes sumas de dinero en la compra de un empleo en Indias no lo hicieron por el sueldo, sino por las posibilidades de enriquecimiento y el margen de maniobra que el cargo podía ofrecer en el marco político local. Tanto los compradores como la administración real conocían perfectamente esta circunstancia y, mucho más importante, sabían que de esta forma se abría la puerta a la corrupción. El autor toma muy en cuenta esta parte de la ecuación a la hora de analizar algo tan importante como el modo en que se desarrolló el mercado de oficios en el reinado de Felipe V, coyunturas venales que variaron según la situación política interior y exterior y, fundamentalmente, en función de las fluctuaciones en el capítulo de gastos de la Monarquía. Las cifras manejadas por Guillermo Burgos evidencian una vinculación directa entre necesidad y venalidad en los grandes períodos de ventas: la Guerra de Sucesión, la llegada a la administración de Patiño en 1726 y la etapa inmediatamente posterior a la suspensión general de pagos de 1739, cuando la Junta del cardenal Molina emprendió una campaña de ventas que superó los 11 millones de reales. Otro factor a tener en cuenta fue el geográfico, ya que el mercado de oficios fue mucho más atractivo en territorios como Lima, México o Charcas, frente a Santo Domingo, Panamá o Filipinas, por presentar mayores posibilidades de enriquecimiento, de influencia política y económica y, muy posiblemente, de desarrollar prácticas que podían rayar la corrupción. Tanto el Consejo como la Cámara emitieron numerosas quejas y advertencias al monarca

ante el incremento extraordinario de la venalidad en Indias. Unas, fundamentadas en su “deber de consejo” y la defensa del buen gobierno, llamaban la atención sobre el peligro que podía suponer la falta de méritos e idoneidad de los beneficiarios de los oficios y una posible falta de control sobre cargos y honores que pasaban a convertirse en objetos de mercadería. Otras, no menos importantes, reivindicaban la defensa de sus atribuciones y, en realidad, trasladaban el malestar por su marginación del sistema y del negocio de la venalidad.

La cuestión de la incidencia de las ventas sobre el ejercicio de los cargos nos parece fundamental, porque supone ir mucho más allá del análisis de las cifras económicas y estadísticas, a la hora ponderar el verdadero alcance de la venalidad y su comparación con la vía consultiva que, en teoría, primaba la meritocracia sobre el vil metal. Dadas las dimensiones de la administración territorial indiana, en la última parte del libro el autor propone hacer un estudio sobre un área específica, el Reino de Guatemala, con el fin de obtener datos sobre una muestra representativa que permita conocer hasta qué punto el desarrollo de la venalidad pudo constituir un factor diferenciador en el ejercicio del cargo, en relación a los que habían accedido por la vía consultiva del mérito. El análisis comparativo, desagregado por tipo de oficios, revela datos interesantes: a diferencia de las magistraturas, donde hubo un *cursus honorum* basado en la formación jurídica, en el caso de las plazas de gobierno hubo más bien una conjunción de méritos entre los que destacó especialmente la carrera de armas; por otro lado, la venalidad fue la vía para la formación de un cerrado grupo oligárquico, el de la elite santiagueña, que gracias a la compra de oficios constituyó una red clientelar y de parentesco que con el paso del tiempo logró acaparar y controlar por varias generaciones oficios de gobierno local en el cabildo de la capital, convertidos en instrumentos de poder político y control del territorio. El desarrollo de la venalidad, es claro, pudo propiciar el acceso generalizado de individuos sin méritos cuyo principal objetivo debía ser amortizar el desembolso realizado mediante prácticas corruptas que atentaban contra el buen gobierno: mantenimiento de la paz y la quietud, correcta administración de justicia y acrecentamiento de las rentas reales. Sin embargo el autor, tras realizar un análisis estadístico basado en los juicios de residencia —fuente que hay que manejar con cautela—, concluye que es sumamente arriesgado identificar automáticamente venalidad y corrupción y que, al menos en el caso de la administración guatemalteca, la realidad fue mucho más compleja.

Sin duda alguna, el libro de Guillermo Burgos marca un antes y un después en los estudios que hasta la fecha se han realizado sobre la administración borbónica en Indias. Se podría reprochar al autor no haber realizado un mayor esfuerzo de comparación en el marco general de la venalidad de oficios de la administración borbónica no indiana, el hecho de que dedique muy poco espacio al análisis de algunos oficios, como los subordinados del ejército, y una excesiva taxonomía a la hora de abordar las tipologías de cargos provistos por vía

ejecutiva y consultiva, lo cual le hace caer en algunas reiteraciones y resta ritmo a la obra. No obstante, estos defectos, muy menores, en absoluto menoscaban un estudio que, a nuestro juicio, trasciende los procedimientos de provisión de oficios americanos y el funcionamiento del Consejo y la Cámara de Indias en época de Felipe V. Aparte de lo aquí reseñado, toca de lleno cuestiones como la misma clarificación conceptual de la venalidad, al alinearse —acertadamente— con la tesis de que venta y beneficio no deben estudiarse como fenómenos distintos sino como la cara de una misma moneda, ambas presididas por el mérito del dinero. Aborda también la complicada relación entre meritocracia y venalidad como vías de acceso a un oficio y la demostración de competencias para su ejercicio —difícilmente mensurables—, la importancia de las coyunturas políticas y económicas en el desarrollo de las ventas de cargos, la vinculación de la venalidad con la formación de redes de patronazgo y poder político a escala local y la siempre espinosa cuestión de la corrupción en el Antiguo Régimen, sobre la que todavía continuamos planteándonos interrogantes que se antojan difíciles de responder. Si a ello le añadimos el alarde de tablas y gráficos contenidos en el libro, que apoyan y dotan de mayor solidez al enorme trabajo de cuantificación realizado, y una redacción y estilo impecables, se entenderá que desde estas páginas recomendamos vivamente su lectura y felicitemos al autor.

*Antonio Jiménez Estrella*